

Bücher der Verwaltung in unserer Zeit

Band 1

**Die Ordnung der Finanzen
in der Bundesrepublik Deutschland**

Von

Wilhelm Henle



Duncker & Humblot · Berlin

WILHELM HENLE

Die Ordnung der Finanzen in der Bundesrepublik Deutschland

Bücher der Verwaltung in unserer Zeit

Herausgegeben von Friedrich von Dungern

Band 1

Die Ordnung der Finanzen in der Bundesrepublik Deutschland

Von

Dr. Wilhelm Henle
Ministerialdirigent, München



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1964 Duncker & Humblot, Berlin
Gedruckt 1964 bei Albert Sayffaerth, Berlin 61
Printed in Germany

Vorwort

Staatskunst, Staatsführung und Staatsverwaltung gehören zu den großen Gegenständen der Weltliteratur. Das beginnt für unser Wissen mit dem Buch der Staatsweisheit des Kautilya, des bedeutenden Staatsmanns und Kanzlers eines Mauryakaisers von Indien. Sein umfangreiches, alle Teile staatlicher Tätigkeit umfassendes Werk, in Sanskrit auf Palmblätter geschrieben, wurde im Jahr 1909 in der Nationalbibliothek in Mysore aufgefunden. Es wird mit Recht als ruhmvolle nationale Leistung angesehen und von Nehru bei besonderen Gelegenheiten wie der Eröffnung der neuen Universität in Neu Delhi zitiert. Geschrieben wurde dies Buch um 300 v. Chr. Es fußt auf 1—2000 Jahre alter literarischer Tradition.

In Griechenland schrieb etwa 350 v. Chr. Plato seine beiden Werke über den Staat. Das erste nicht gerade realistisch, aber großartig vom Standpunkt des Erziehers. „Den Staat führen sollen die Reichen, aber nicht die reich sind an Gold, sondern reich an Geist, Wissen und Verstand.“ Aristoteles, der Professor, widmete dem gleichen Thema drei Bücher. Das hochinteressante für jede Demokratie grundlegende Buch über den Staat der Athener, 1891 in Ägypten aus dem Sand ausgegraben. Ein zweites unvollendetes Werk mehr soziologischer Art und als drittes wieder ein juristisches, nicht erhalten gebliebenes, in dem er 158 Verfassungen griechischer und anderer Staaten beschrieben haben soll. Ebenfalls berühmt waren lange Zeit die Schriften des Cicero über den Staat, bewußt griechischen Mustern nachgebildet, später mit Rücksicht auf den großen Namen des Verfassers wohl eher überschätzt.

Danach folgt eine Pause von eineinhalb Jahrtausenden nicht ganz ohne Literatur, aber ihren früheren Leistungen doch nicht vergleichbar. Erst 1519 in der Renaissance kommt „der Fürst“ des Machiavelli, eine der interessantesten Gestalten der Literatur überhaupt. Zum erstenmal wird die Morallosigkeit religiös nicht verpflichteter staatlicher Machtpolitik offen dargestellt, bewußt zugegeben und bei den so handelnden Tyrannen dieser Zeit bewundert.

Es ist ein Buch, mit dem nun alle folgenden Leiter der Politik, Fürsten, leitende Minister ebenso wie die Lehrer des Staatsrechts sich auseinandersetzen müssen. Daß dies Buch zur Lektüre an italienischen Schulen gewählt wird, hat weniger den Inhalt als den nationalbewußten und sprachlichen Wert zum Anlaß. Die staatliche Unmoral, die Nietzsche sagen ließ: der Staat sei das kälteste aller kalten Ungeheuer, findet noch deutlicher seinen Ausdruck in Machiavellis Discorsi, den Vorlesungen über die erste Decade des Titus Livius, worin es heißt: „Wir Italiener einschließlich der Kirche und der Priester haben die erste Pflicht, ohne Religion und nicht gut zu sein (cattivi).“

Fast genau 200 Jahre später erscheint das auf Moral und Religion ganz natürlich gegründete, umfassende, hauptsächlich der Verwaltung gewidmete Buch vom „Geist der Gesetze“ des Montesquieu, eine vergleichende Darstellung der Aufgaben von Staat und Behörden der damals bekannten Länder mit deutlicher Vorliebe für das englische System, das fortan auch für Preußen von Bedeutung wurde (Heinitz, Freiherr vom Stein), mehr aber noch von Bedeutung für die nun kommenden Staatsverfassungen der Vereinigten Staaten von Nordamerika 1787, und von Frankreich 1790. Die viel ältere englische Verfassung beruht weitgehend auf Gewohnheitsrecht, die amerikanische dagegen auf geschriebenem Recht, wobei in den Artikeln I, II und III Montesquieus Dreiteilung der Gewalten in Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung streng durchgeführt ist, wie es fortan für alle Verfassungen des 19. und 20. Jahrhunderts maßgebend wurde.

Danach folgt in Preußen die Selbstverwaltung des Freiherrn vom Stein in der Städteordnung von 1808 und die allgemeine Staatslehre der Philosophen des deutschen Idealismus (Fichte, Hegel). Das 20. Jahrhundert brachte dem Staat zu den bisherigen Aufgaben der Sorge für Sicherheit, gerechte Ordnung und Freiheit als neue Aufgaben soziale Fürsorge, Versorgung und Wohlstand.

Wenn von einer guten Verwaltung verlangt wird, daß sie gerecht, ohne Ansehen der Person, fleißig und unbestechlich arbeitet, dann wird die deutsche Verwaltung gewiß nicht zurückstehen. In der Frage der Rechtsstaatlichkeit wird heute die Bundesrepublik von keinem anderen Land übertroffen. Es schrecken die furchtbaren Lehren der Vergangenheit. Auf einigen Fachgebieten ist Deutschland führend.

Allen Ländern gemeinsam ist das brennende Problem des ständigen Anwachsens der Aufgaben. Ist doch zum Beispiel der Präsident der Vereinigten Staaten der Leiter von 83 verschiedenen Organisationen des Bundes. Während aber gleichzeitig die Verwaltung im privaten

Sektor unterstützt wird von einer umfassenden auch spezialisierten Wissenschaft, bleibt im öffentlichen Sektor die Wissenschaft noch im Rückstand, wobei erst in neuester Zeit der Versuch zu begrüßen ist, ihr in diesen Bereich Eingang zu verschaffen. Im allgemeinen herrscht immer noch die Meinung vor, die öffentliche Verwaltung sei der Theorie weniger zugänglich, sie beruhe auf Tradition und auf der Praxis. Das alte System des Hängens am Simile im schriftlichen und mündlichen Verkehr herrscht nach wie vor, ergänzt an manchen Stellen durch bewußte Förderung menschlichen Verhaltens auch als public relations bezeichnet. Es gibt gewiß nicht mehr die Windmacher und Schreiberseelen, die der Freiherr vom Stein so sehr bekämpft hat. Doch die Beobachtung von Balzac, daß ein Beamter keine neuen Ideen äußern dürfe, tue er es doch, dann kämen unweigerlich die Konflikte, gilt weiter.

Recht einsam steht das Wort von Hans Peters, die Verwaltungstätigkeit sei, richtig verstanden, schöpferische Tätigkeit, und der Verwaltungsbeamte müsse ein schöpferischer Mensch sein, und noch grundlegender das Wort, das der Bundeskanzler Konrad Adenauer geprägt hat: „Sich ganz auswirken, mit den Kräften des Verstandes und der Seele, mit seiner ganzen Persönlichkeit, schöpferisch tätig sein zu können, das ist der schönste Inhalt menschlichen Lebens.“

Ohne irgend an ähnlich Hohes zu denken, sind die geschichtlichen Beispiele ein Ansporn für das eigene Bemühen, über den engen Bezirk des Gewohnten hinaus zu sehen, sei es, daß Europa ein Muster bietet für neu entstandene Staaten in andern Kontinenten, damit sie aus eigener Kraft ihre Verwaltung aus dem kolonialen Bereich hinausführen können, oder daß die Ergebnisse europäischer Forschung ihnen zur selbständigen Verwertung dienen, dies vor allem in den einzelnen Fachgebieten. Als Beispiel ist die Bundesrepublik Deutschland schon deshalb geeignet, weil sie, wie die Welt weiß, vor kurzem aus dem Nichts weitgehender Zerstörung aufgebaut wurde und weil sie die besondere Lage eines Bundesstaats mit lebensvollem Föderalismus bietet. In diesem weiten Rahmen bedeutet heute verwalten in der Hauptsache aufbauen und helfen am weiteren Aufbau der Welt.

Für die hier versuchte Reihe von Monographien der Verwaltung in unserer Zeit muß in erster Linie dem Bundespräsidenten Heinrich Lübke als dem Anreger gedankt werden. Er hat in der Öffentlichkeit und in persönlichen Briefen eindringlich gefordert, es möge in einer Zeit, in der eine große Zahl von Ländern von ihren Kolonialmächten freigegeben und so neue Staaten entstanden sind, nicht zum wenig-

sten für das Gebiet der Verwaltung eine Hilfe gegeben werden. So sind diese Bücher entstanden, deren Reihe noch fortgesetzt werden soll.

Dank gebührt allen Mitarbeitern und Verfassern, dem Ministerialdirigenten Dr. Wilhelm Henle in München (Finanzen), Dr. med. Otto Jäger in Berlin (Gesundheitswesen), Professor Dr. Dr. Dr. h. c. Kurt Mantel in Freiburg (Forsten), dem Ministerialdirigenten Arno Maneck in Wiesbaden (Personalwesen), der Forschungsgesellschaft für Staats- und Kommunalwirtschaft in Frankfurt a. M. für ihre Förderung und nicht zum wenigstens dem Verlag Duncker und Humblot in Berlin und München, der sich mit seiner großen Erfahrung und gutem Rat in den Dienst der Sache gestellt hat.

Der Herausgeber

Inhalt

Erster Abschnitt

Finanzpolitik gestern und heute

§ 1. Der Kameralismus	11
§ 2. Die Finanzpolitik im liberalen Staat	15
§ 3. Vom Weltkrieg und der Weltwirtschaftskrise zur „fiscal policy“ ..	18
§ 4. Der Wohlfahrtsstaat	21
§ 5. Einfluß und Verantwortung der Staatswirtschaft	26
§ 6. Glanz und Elend der finanzpolitischen Instrumente	28

Zweiter Abschnitt

Die Ordnung des Haushaltswesens

§ 1. Die Finanzverfassung. Rechtsgrundlagen des deutschen Finanzsystems	34
§ 2. Die Rechtsgrundlagen der Haushaltsordnung	38
§ 3. Der Begriff des Haushalts; seine Bedeutung als Programm der Staatstätigkeit	40
§ 4. Die Funktionen des Haushalts	44
§ 5. Die Gliederung des Haushalts	47
§ 6. Ordentlicher und außerordentlicher Haushalt	52
§ 7. Das Gebot des Haushaltsausgleichs	59
§ 8. Die Budgetprinzipien und ihre Verwirklichung in der deutschen Haushaltsordnung	65
§ 9. Das Werden des Haushalts	76
§ 10. Vollzug des Plans — ein Ringen um das Gleichgewicht	82
§ 11. Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit	85
§ 12. Die Finanzkontrolle	88

Dritter Abschnitt

Die finanzpolitische Sicherung des föderativen Aufbaus

§ 1. Vom Begriff des Finanzausgleichs	98
§ 2. Der Entstehungsgrund des Finanzausgleichs	100

§ 3. Die Gestaltung des Finanzausgleichs und ihre politische Bedeutung	105
§ 4. Die Entwicklung in Deutschland	108
§ 5. Die Teilung der Finanzgewalt und der Finanzausgleich zwischen Bund, Ländern und Gemeinden	112
§ 6. Die Revisionsklausel und ihre Problematik	123
§ 7. Der horizontale Finanzausgleich	125
§ 8. Die Haushaltstrennung zwischen Bund und Ländern	128
§ 9. Der kommunale Finanzausgleich	133

Vierter Abschnitt

Das System der Einnahmen und Ausgaben

A. <i>Die Einnahmen</i>	143
§ 1. Die Finanzierungsquellen	143
§ 2. Die öffentlichen Abgaben	147
§ 3. Die Steuern und die Steuerlast	150
§ 4. Das Steuersystem	156
§ 5. Die Einkommen- und Körperschaftssteuer	166
§ 6. Die Umsatzsteuer	174
B. <i>Die Ausgaben</i>	179
§ 7. Die Ausgaben des bundesstaatlichen Gesamthaushalts	179
§ 8. Der Bundeshaushalt — der Haushalt der großen Blöcke	188
§ 9. Sozialhaushalt	196

Fünfter Abschnitt

Die Vermögenswirtschaft der öffentlichen Hand

§ 1. Entwicklung und Bedeutung	205
§ 2. Begriffe und Erscheinungsformen	208
§ 3. Die Wirtschaftsunternehmen, insbesondere die Bundeskonzerne ..	213
Nachwort	219
Literaturverzeichnis	221

Erster Abschnitt

Finanzpolitik gestern und heute

§ 1. Der Kameralismus

Die Wurzeln der staatlichen Finanzwirtschaft von heute führen kaum weiter zurück als zum Barock und zur Aufklärung, allenfalls in die frühe Neuzeit. Das ist kein Zufall: Es war dies die Zeit, in der die geistigen Grundlagen einer Epoche gelegt wurden, die als Neuzeit deklariert, sich immer weiter in die unendliche Zukunft erstreckt. An dieser Schwelle der Zeiten formierte sich das moderne Staatswesen; damals kam eine neue Wirtschaftsgesinnung herauf und — was Deutschland angeht — schrie die durch den 30jährigen Krieg zerrüttete Wirtschaft nach hegender Pflege unter sorgsamer Führung. In Europa war eine neue Staatenwelt und ein neuer Staatstyp entstanden. Dieser neue Staat hatte sich freigemacht von der Ordnungsidee des Mittelalters und der Ausrichtung auf universelle und jenseitige Zwecke. Losgelöst von allen außerhalb liegenden Ideen, sollte er ganz sich selber dienen, der Staatsraison, also seinen Interessen und der Mehrung seiner Macht. Wie der Mensch sich von seinen mittelalterlichen Bindungen gelöst hatte und stürmisch nach den Möglichkeiten einer voranschreitenden geistigen Entwicklung griff, so wurde auch ein Staat geschaffen, der Einzelner unter Einzelnen war. Dieser Staat spannte schlechthin alle Lebensgebiete in sein Interesse und seine Sorge ein. „In diesem Staat wurden alle Kräfte zusammengefaßt und unter die Leitung eines tätigen und zielbewußten Willens gestellt¹.“ „Der Sinn des Ganzen ging auf die Hervorbringung der Macht und der unmittelbar für dieselbe erforderlichen Mittel².“ „Macht durch Reichtum“ und „Reichtum durch Macht“ ist ein vielleicht zu lakonisches Motto für diese Staatsideologie; in ihr kommt der Wille zur schöpferischen kulturellen Leistung in der ganzen Breite des Worts, die den Barock auszeichnet und großartige Werke menschlichen Geistes gezeugt hat, nicht recht zum Durchbruch. Dem damaligen Wandel des zentralen Weltanschauungssystems ent-

¹ Schnabel, Deutsche Geschichte im 19. Jahrhundert, 1947, S. 43.

² Ranke, 12 Bücher preußischer Geschichte, Bd. IV, S. 298.

sprach auch eine neue Wirtschaftsgesinnung. Man begann bald, nach der „Natur und den Ursachen des Wohlstands der Nationen“ zu suchen, ein Anliegen, das später Adam Smith zum Gegenstand seines im Jahre 1776 erschienenen Werkes machte.

„Die kommerziellen Kräfte“ (Ranke) regten sich. Der Staat stellte sie in den Dienst seiner Zwecke. „Er setzte deshalb alle Mittel ein, um Gewerbe und Handel zu heben³.“ Der aufgeklärte Fürst betrachtete sich bald nicht mehr als den egozentrischen Selbstzweck des Staates, er empfand sich nicht mehr als „roi soleil“, sondern als „premier serviteur“ des Staates. Er sah den Staat als kunstvolles Räderwerk, zu dessen Leitidee übrigens die Städterepubliken in Italien und die deutsche Städteherrlichkeit viel beigetragen hatten. Es bedurfte eines zuverlässigen Apparats, der die Räder des Kunstwerks „Staat“ betrieb und ihren Lauf verbesserte. Dem rationalistischen Zug dieser Zeit entsprechend, suchte man nach einem Rezept, nach einem geschlossenen System, um zum bestmöglichst funktionierenden Staatswesen zu kommen. „Que toutes les mesures prises soient bien raisonnées“ war das Anliegen Friedrich des Großen, der den vollendeten Typus des aufgeklärten Fürsten stellte. „Mit Bajonetten kann man Schlachten gewinnen, über das Resultat des Krieges entscheidet die Ökonomie“ soll er einmal gesagt haben.

Die Einheit von Staat und Wirtschaft

Zur Zentrale, gewissermaßen zum Gehirntrast dieses Räderwerkes, war in Deutschland schon vorher die „Camera principis“ geworden. Von ihr erhielt die deutsche Ausprägung des Merkantilsystems ihren Namen: der „Cameralismus“ entwickelte sich als Wissenschaft von der praktischen Staatstätigkeit, als einheitliche und ungetrennte Wissenschaft von Staatsverwaltung und von Volkswirtschaft. Im Zeichen des Barock erdachte man „ein volkswirtschaftliches System von kulturtragender Kraft, großzügig und auf das Schöpferische gerichtet, weit ausgreifend im Raum und in der Idee und doch einseitig gebannt durch selbsterrichtete Grenzen. Man dachte im System der nationalen Autarkie, im Dogma der aktiven Handelsbilanz, des Reichtums und des Glückes durch gewerbliche Ausfuhr“⁴. Es entsprach der damaligen Auffassung vom „Deutschen Fürstenstaat“, wie das Standardwerk des Franken Veit Ludwig von Seckendorf (1626—1692) sich bezeichnenderweise betitelte, daß der Staat als oberstes Organ die Lenkung vor-

³ Schnabel, a.a.O.

⁴ Schmitt-Lermann, Der Versicherungsgedanke im deutschen Geistesleben des Barock und der Aufklärung, 1954, S. 33.

nehmen müsse, um das Land in „einen blühenden Zustand zu versetzen, dergestalt, daß dadurch die Nahrung der Untertanen gefördert und das Vermögen des Landes vermehrt“ werde. Die Kameralwissenschaft beschäftigt sich mit den Bedingungen und Voraussetzungen des Wohlstands, den wirksamsten Mitteln, die am zweckmäßigsten und sichersten für die Begründung, Erreichung, Erhaltung und Vermehrung der Wohlfahrt benützt werden könnten, wie ein Kameralist es damals formulierte. Ein lebendiges Zeugnis des damaligen Stils, der nichts ohne Pathos zu sagen vermochte, bildet ein Brief des Kronprinzen Friedrich an Voltaire von einer Studienreise durch Ostpreußen: „Ich finde etwas so Heroisches in der hochherzigen, emsigen Art, wie der König diese Wüste besiedelt, sie fruchtbar und glücklich gemacht hat.“ Es war das Bemühen der Kameralisten oder Staatswirtschaftler, das Wirtschaftsgefüge als ein feingliedriges merkantiles System zu erfassen, in der Landwirtschaft, Gewerbe und Handel bestimmte Funktionen zu erfüllen hatten. „Kein Winkel soll unbenutzt bleiben, kein Grundstück brach liegen.“ Gewerbe und Manufaktur gelten als die vornehmsten Quellen des Reichtums, denn das Gewerbe produziert die Güter auf der Grundlage der Bodenerzeugung. Der Handel vermittelt ihren Absatz. Man muß im Land produzieren, um die Einfuhr zu erübrigen. Manufakturen aller Art errichtete der Staat teils selbst, teils bestellte er geeignete Bürger für diesen Zweck. Auch die Bedeutung des Geldes wurde erkannt. Überall, wohin es kommt, so hieß es, regt es die Wirtschaft an. Die Bayerische Staatsbank — bezeichnenderweise im rührigen Frankenland, in Ansbach gegründet — stammt aus jener Zeit.

Im Zuge dieser Überzeugungen, die teilweise durchaus modern sind, wurde kultiviert und meliorisiert. „Den letzten Pfuhl noch abzuziehen, das Letzte wäre das Höchsterrungene“ so klingen noch im „Faust“ die Gedankengänge des Ministers von Goethe nach. Wirtschaftliche und religiöse Überzeugung vereinigten sich zum Kampf gegen Bettlertum und Bummelei. Man zog die Leute ins Land und versetzte auch die Einheimischen dahin, wo sie gebraucht wurden. Wie wirtschaftlich man gesinnt war, zeigt sich an vielen kleinen und großen Zügen; auch in der schönen Literatur.

„Die Flut, so hoch sie morgens eintritt,
ist des Mittags längst verlaufen,
weil Kanäle sie verschlingen,
die zu füllen und zu schließen, gleich unmöglich“,

so umreißt 1781 Lessing im „Nathan“ die ewige Sorge der Finanzminister.